



Reflexões sobre o cenário das políticas públicas de caráter agroecológico no Brasil contemporâneo

Reflections on the agroecological public policies scenario in contemporary Brazil

MARQUES, Cristiano¹

¹ Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGGEO/UFMG), cristianommarques@gmail.com

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: O presente trabalho buscou contribuir para a elucidação das novas perspectivas que se abrem para a promoção de políticas públicas de caráter agroecológico no Brasil a partir de 2023, sobretudo em um cenário de curto prazo. Para isso foi feito um resgate histórico do processo de incorporação da perspectiva agroecológica pelo Estado brasileiro, ancorado nos principais trabalhos acadêmicos que contribuíram para o entendimento desta questão nos últimos anos. Além disso, também foi realizada análise documental de materiais selecionados, envolvendo especialmente documentos produzidos no âmbito do Governo Federal ao longo das últimas duas décadas, com destaque para os Planos Safra e os Planos Safra da Agricultura Familiar. Embora os resultados indiquem a existência de um cenário de retomada das políticas públicas em favor da agroecologia, eles também apontam para uma tendência de manutenção do histórico padrão de favorecimento da agricultura empresarial no Brasil.

Palavras-chave: agroecologia; políticas públicas; Brasil.

Introdução

2023 é um ano emblemático para o campo da agroecologia no Brasil. Além da realização do XII Congresso Brasileiro de Agroecologia, evento adiado¹ por conta da crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, neste ano também serão completados 11 anos da criação da PNAPO² (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica) e 10 anos do lançamento do I PLANAPO³ (Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica), símbolos do pioneirismo do Brasil no âmbito da promoção de políticas públicas de caráter agroecológico.

Essas foram conquistas possibilitadas, sobretudo, pela mobilização da sociedade civil organizada, em um contexto político que favorecia a interlocução entre movimentos sociais, setores acadêmicos e agentes estatais, conjuntura que permitiu a criação de uma política agroecológica integrada, totalmente inovadora, inclusive a

¹ Originalmente estava programado para ocorrer no ano de 2021.

² Decreto nº 7.794 de 2012.

³ Lançado pela ex-presidenta Dilma Rousseff em 17 de outubro de 2013, durante a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário.



nível mundial (SCHMITT *et al.*, 2017). Contudo, com o golpe parlamentar de 2016, que interrompeu prematuramente a trajetória de Dilma Rousseff no cargo de presidenta da República (2011-2016), tais políticas foram sendo progressivamente desmobilizadas pelas duas gestões subsequentes.

No presente ano também foi iniciado o terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e, com esta nova gestão, foram renovadas as esperanças em torno da retomada dessas políticas. Entre os primeiros atos deste novo ciclo de governo, foram anunciadas medidas como a recriação do importante Ministério do Desenvolvimento Agrário, agora denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), órgão que possui um rico histórico de colaboração para o fortalecimento da agenda política agroecológica nas últimas décadas (SCHMITT *et al.*, 2017). Diante desse panorama, na presente pesquisa buscamos refletir sobre as perspectivas que efetivamente se abrem ao campo da agroecologia, no que se refere à promoção de públicas de caráter agroecológico no Brasil, em um cenário de curto prazo.

Metodologia

Para subsidiar as análises, buscou-se revisitar os principais trabalhos acadêmicos que contribuíram para a elucidação do processo de incorporação da agroecologia na arena política brasileira, com foco na criação da PNAPO. Também foi realizada análise documental de materiais selecionados, envolvendo especialmente documentos elaborados no âmbito do Governo Federal ao longo das duas últimas décadas, tais como leis, programas e políticas nacionais, entre outros instrumentos públicos. Entre esses, se destacam as recentes publicações realizadas pelo governo vigente ao longo desse primeiro semestre de gestão, assim como toda a série histórica dos Planos Safra e dos Planos Safra da Agricultura Familiar.

Resultados e Discussão

O reconhecimento da categoria agricultura familiar e dos agricultores familiares como personagens políticos, pelo Estado brasileiro, foi resultado de um longo (e ainda em curso) processo que envolveu, entre outros elementos, a desmistificação da crença de que o modelo agrícola baseado na grande propriedade voltada à exportação representa a única concepção agrícola possível para o país (PICOLOTTO, 2014). O domínio exercido por tal paradigma (desde o período da colonização) foi tão expressivo que acabou relegando uma grande diversidade de formas sociais e de trabalho a uma condição de total invisibilidade perante o Estado, mesmo que esses sempre tenham integrado o arranjo agrário brasileiro, seja de maneira associada à grande exploração agropecuária, ou à margem dela (PICOLOTTO, 2014).

Diferentemente da agricultura patronal, que sempre contou com o apoio estatal, e que, em alguma medida, sempre dirigiu o Estado, esses outros setores sociais do



campo foram alvo de apenas algumas (raras) políticas públicas de caráter assistencialista ao longo de quase toda a história brasileira. O termo agricultura familiar, propriamente dito, foi efetivamente adotado no início da década de 1990, primeiramente pelos próprios trabalhadores do campo e, posteriormente, pelo Estado, em um momento de reorganização do sindicalismo rural (PICOLOTTO, 2014). O reconhecimento dessa categoria, por parte do Estado brasileiro, só foi efetivamente concretizado na segunda metade dessa mesma década, a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, o qual pavimentou o caminho para a aprovação, alguns anos mais tarde, da Lei da Agricultura Familiar⁴. Tais eventos demarcam, consequentemente, o surgimento da dualidade agricultura familiar/agronegócio, que corresponde ao eixo estruturador que vem guiando a política agrícola brasileira desde então (PICOLOTTO, 2014; SCHMITT *et al.*, 2017).

A confluência da agroecologia nesse debate, por sua vez, foi muito influenciada pela centralidade que a agenda política referente à segurança alimentar e nutricional (SAN) conquistou no contexto do primeiro governo Lula (2003-2006) (SCHMITT *et al.*, 2017). Tal agenda acabou atuando como um importante elo de conexão entre as pautas da agricultura familiar e da agroecologia, sobretudo tendo em vista que a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), uma das bases da SAN, está totalmente atrelada à disponibilidade de alimentos saudáveis e acessíveis. Para que esta sinergia fosse criada, foi fundamental a existência de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil⁵, os quais criaram um ambiente de permeabilidade e colaboração entre movimentos sociais, setores acadêmicos e os agentes estatais (SCHMITT *et al.*, 2017).

Portanto, foi nesse contexto que a agroecologia foi progressivamente se tornando um importante eixo político em nível nacional, trajetória que certamente atingiu o seu ápice com a criação da PNAPO⁶ (e seus desdobramentos). Um dos principais avanços que essa política proporcionou foi a criação de dois instrumentos de gestão inovadores: a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)⁷ e a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO)⁸. Esses promoveram, por um lado, o envolvimento de um número maior de ministérios com os programas governamentais de caráter agroecológico e, por outro, uma maior participação social (SCHMITT *et al.*, 2017). A começar pela CNAPO, de maneira semelhante ao CONSEA, tal instância se constituiu como uma importante arena de articulação entre diferentes órgãos do governo com movimentos sociais, associações acadêmicas e associações de trabalhadores rurais, exercendo importante atuação, tanto para a construção, quanto para o acompanhamento da

⁴ Lei nº 11.326 de 2006.

⁵ Com destaque para o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e o CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

⁶ Política que entrou efetivamente em operação a partir da publicação do I PLANAPO (2013-2015).

⁷ Órgão de composição paritária entre instâncias governamentais e setores da sociedade civil organizada.

⁸ Composta por um conjunto de instâncias governamentais.



PNAPO. A CIAPO, por sua vez, proporcionou um maior nível de engajamento da estrutura governamental com a PNAPO, permitindo “[...] que as ideias agroecológicas alcançassem setores do Estado que estavam muito distantes dessa discussão” (SCHMITT *et al.*, 2017, tradução nossa).

Contudo, na prática, autores como Schmitt *et al.*, (2017) indicam que a publicação do I PLANAPO acabou significando uma “simples” reorganização das medidas de caráter agroecológico que já existiam de maneira espalhada ao longo das instâncias do governo. Ou seja, a elaboração do plano não foi suficiente para alterar significativamente o aparato normativo em torno de pautas que sempre estiveram entre as prioridades dos movimentos sociais, como a histórica demanda por uma Reforma Agrária, por exemplo. Diante das críticas que rodearam a implementação do I PLANAPO, havia a expectativa de que o II PLANAPO (2016-2019) pudesse, enfim, avançar sobre esses pontos (NIEDERLE *et al.*, 2022). Contudo, no mesmo ano em que ele foi lançado, o país viveu um forte processo de ruptura institucional que acabou causando a desmobilização da PNAPO nos anos seguintes (NIEDERLE *et al.*, 2021). Os grupos políticos conservadores que passaram a gerir o país após o afastamento da ex-presidenta Dilma, começando pelo mandato de Michel Temer (2016-2018), promoveram um intenso processo de desarticulação das ações que haviam sido integradas pela PNAPO⁹.

Como vimos, essa conjuntura vem assumindo novos contornos a partir do início do terceiro mandato de Lula. Além da já mencionada recriação do MDA, também foi anunciada a retomada da PNAPO, a partir da recomposição da CNAPO e da CIAPO, instâncias que serão responsáveis pela elaboração de um novo PLANAPO¹⁰, assim como a retomada da divulgação do Plano Safra da Agricultura Familiar, interrompida em 2019. Nesta ocasião, ao comunicar a destinação de R\$71,6 bilhões ao crédito rural voltado para a agricultura familiar (créditos relativos ao Pronaf), valor 34% superior ao que foi previsto para a safra passada (R\$53,61 bilhões), o governo indicou que: “A agricultura familiar voltou a ser prioridade para o Governo Federal” (BRASIL, 2023, s/p). Entretanto, no dia anterior à divulgação do Plano Safra da Agricultura Familiar, também houve a divulgação do orçamento destinado ao Plano Safra 2023/2024, que previu a destinação de R\$364 bilhões em crédito agropecuário aos setores empresariais, cifra 27% superior ao ciclo anterior (R\$287 bilhões)¹¹. Ou seja, a análise dos valores destinados ao crédito rural no país contradiz a afirmação do governo de que a agricultura familiar está entre as suas prioridades. Os números indicam um claro descompasso na distribuição dos

⁹ Processo que foi efetivamente consolidado na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), sobretudo com a extinção da CIAPO e da CNAPO e com a continuação do progressivo sucateamento das políticas públicas. Em síntese, ao longo dos últimos anos, a PNAPO existiu apenas do ponto de vista formal.

¹⁰ Possivelmente ainda em 2023. Também foi divulgado o relançamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assim como o reajuste dos repasses ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programas fundamentais para o escoamento da produção de base familiar no país (agroecológica, ou não).

¹¹ Créditos destinados aos produtores enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), entre outros programas.



recursos entre os dois modelos de agricultura, já que apenas 16% do montante total está voltado para a agricultura familiar, contra 84% para a empresarial. De fato, a análise da série histórica da distribuição dos recursos destinados ao crédito rural no

Brasil, desde a criação do Plano Safra (2003), revela que essa sempre foi a tendência verificada no país (Gráfico 1). Os dados também indicam que o orçamento destinado à agricultura familiar nunca representou mais que 17% do total de recursos previstos para o financiamento da produção agropecuária no país.

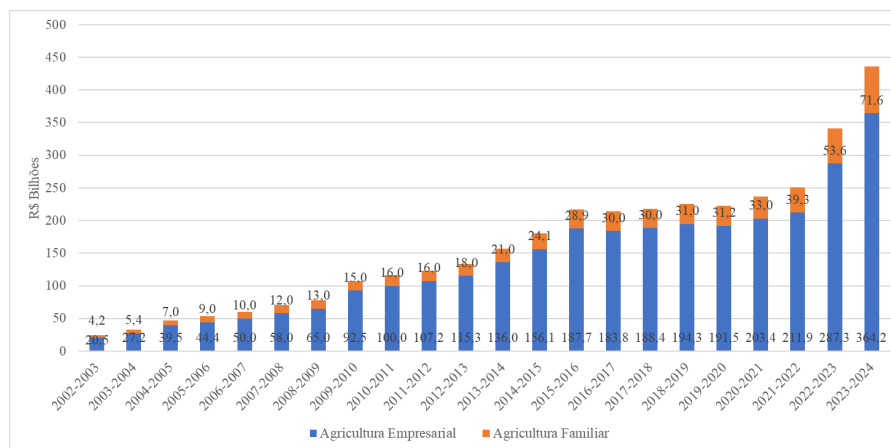


Gráfico 1 – Série histórica do orçamento federal destinado ao crédito rural, entre as safras de 2002-2003 até 2023-2024. Fonte: elaboração própria com dados dos Planos Safra e dos Planos Safra da Agricultura Familiar.

Mesmo considerando outras iniciativas voltadas à agricultura familiar (levando em conta o ciclo de 2023-2024), como por exemplo as compras públicas, o orçamento da agricultura familiar não chega nem perto de se equiparar ao destinado à agricultura empresarial. Conforme indicou o próprio governo:

Ao todo, o crédito rural somado a ações como compras públicas, assistência técnica e extensão rural, Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), Garantia-Safra e Proagro Mais resultam em um montante de R\$ 77,7 bilhões para a agricultura familiar (BRASIL, 2023, s/p).

Ou seja, mesmo levando em consideração este montante de R\$77,7 bilhões, ainda não são observadas alterações significativas nesse panorama, já que a proporção do orçamento da agricultura familiar salta para a marca de 17,5%, em relação ao montante total, contra 82,5% referentes ao da agricultura empresarial.

É possível concluir, portanto, que ao menos em um cenário de curto prazo, o atual governo continuará seguindo a tendência histórica de favorecimento dos setores agrícolas empresariais no âmbito da política agrícola brasileira. Do ponto de vista da produção de caráter agroecológico, essa situação é ainda mais dramática, sobretudo tendo em vista a complexidade inerente à agricultura familiar. Ou seja, por se tratar de uma categoria que compreende desde lógicas produtivas “[...] mais



próximas à autonomia camponesa, até aquelas plenamente inseridas em mercados” (PICOLOTTO, 2014, p. 69), podemos perceber que o orçamento destinado à agricultura familiar engloba tanto as produções de caráter agroecológico, quanto outras de caráter convencional. Assim, se o crédito destinado à agricultura familiar, em sua totalidade, já é muito inferior ao voltado à agricultura empresarial, a parcela designada à produção de base agroecológica é ainda menor. Corrobora com essa interpretação a baixa expressão das linhas de crédito voltadas ao financiamento da produção de base agroecológica, como é o caso do Pronaf Agroecologia, por exemplo.

Por fim, além dos desafios de ordem orçamentária, outro ponto que certamente dificultará a trajetória da agroecologia na arena política brasileira consiste na ampliação da Frente Parlamentar da Agropecuária (popularmente conhecida como a Banca Ruralista) no Congresso Nacional. Intimamente aliada aos interesses do agronegócio, esta atingiu o expressivo número de 347 filiações em 2023, passando a compor 58% dos 547 assentos do Poder Legislativo nacional.

Conclusões

Se por um lado, o novo mandato de Lula vem conduzindo a retomada da PNAPO, sobretudo a partir da recriação de seus principais instrumentos de gestão, por outro, a análise comparativa do orçamento planejado pelo Governo Federal para a agricultura familiar e para a agricultura empresarial revela que, ao menos em um cenário de curto prazo, a política agrícola nacional seguirá privilegiando o modelo empresarial, baseado na grande propriedade.

Agradecimentos

Ao PPGGEO/UFMG e à CAPES – Código de Financiamento 001.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Governo federal retoma Plano Safra da Agricultura Familiar com redução de juros para a produção de alimentos**. Brasília: MDA, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/plano-safra-da-agricultura-familiar/governo-federal-retoma-plan-o-safra-da-agricultura-familiar-com-reducao-de-juros-para-a-producao-de-alimentos>. Acesso em: 15 jul. 2023.

NIEDERLE, Paulo et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 3, p. 931-953, 2022.

PICOLOTTO, E. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63-84, 2014.

SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: SABOURIN, E. et al. (org.). **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y el Caribe**. Porto Alegre: FAO, 2017, p. 73-122.